

MAL ADMINISTRASI DI INDONESIA (Telaah Kritis Tentang Etika Birokrasi)

Oleh :
Djihad Hisyam
d jihad_hisyam@uny.ac.id

Abstrak

Bangsa Indonesia kini masih ditimpa krisis multi dimensi yang belum kunjung selesai, sampai kapan krisis tersebut akan berakhir tidak seorang pun tahu. Akan tetapi kondisi tersebut hanya akan mungkin diubah dan diperbaiki kalau ada kebersamaan tekad untuk memperbaikinya secara bersama-sama dan menyeluruh.

Kesadaran moral merupakan kata kunci yang harus ditegakkan, sebab apabila kesadaran moral sudah hilang dari hati masing-masing individu bangsa Indonesia maka sulitlah rasanya untuk mengubah kondisi krisis tersebut. Kesadaran moral menjadi petunjuk yang menuntun perbuatan seseorang untuk berbuat baik atau berbuat buruk.

Mal administrasi merupakan tindakan penyimpangan yang harus diberantas misalnya, Korupsi, manipulasi dan nepotisme. Mal administrasi tersebut sering dilakukan oleh para pelaku birokrasi baik dikalangan eksekutif maupun legislatif. Bahkan kini telah merambah pada sektor swasta dan menjadi kultur yang telah menggurita dalam kehidupan masyarakat.

Pendahuluan

Bangsa Indonesia hingga kini masih mengalami krisis multi dimensi yang berkepanjangan. Badai cobaan terus bergulir menghimpit sektor-sektor sosial, ekonomi, politik, budaya bahkan sampai pada dataran moral, mental, dan spiritual. Sehingga rasa kepercayaan terhadap harga diri bangsa hampir sirna. Ke-

pada siapakah perubahan nasib bangsa ini akan diserahkan ? *Political will* dari para birokrat, pemimpin bangsa untuk membuat perubahan sangat diharapkan. Namun rasanya para birokrat dan wakil rakyat yang mendapat tugas untuk mengemban amanah rakyat itu kelihatannya tidak menunjukkan adanya kemampuan

untuk berbuat mengubah nasib bangsa ini.

Bahkan mal-administrasi muncul, menjamur, berkembang merembak dimana-mana. Isu korupsi, kolusi, manipulasi, dan nepotisme telah menggurita. Tidak saja membudaya dikalangan eksekutif, mapun legislatif, akan tetapi seakan telah menjadi sistem yang melembaga sebagai aturan yang sangat dipahami oleh masyarakat. Artinya pungutan-pungutan tertentu tersebut dengan terang-terangan sudah digelardengan jumlah tarif yang cukup fantastis. Untuk menjadi guru, pegawai, politisi, menduduki posisi tertentu dapat terlaksana asalkan memenuhi pasal ketentuan sekian puluh juta. Adakah Ratu Adil yang akan muncul menyelamatkan bangsa ini ?

Dalam kaitan ini harus ada keberanian langkah untuk merumuskan kebijakan baru, "mendobrak" ketimpangan yang kasat mata ini untuk diubah menjadi kondisi baru yang progresif dan prospektif. Apabila tidak ada suatu langkah konkrit untuk mengatasi hal ini, sudah dapat dipastikan keterpurukan bangsa kita akan semakin lama dan semakin panjang sampai batas cakrawala yang tidak bertepi. Bahkan dapat dikatakan pada saat ini cermin martabat bangsa dimata dunia internasional

sangat buram, tidak ada yang dapat dibanggakan.

Disamping masalah mental dan moral, tidak ketinggalan juga masalah kualitas sumber daya manusia kita sangat rendah, ada pada urutan bawah untuk negara-negara di kawasan Asia. Oleh sebab itu gambaran kelemahan masyarakat Asia termasuk masyarakat kita sebagaimana yang digambarkan oleh Gunnar Myrdal perlu diperhatikan untuk dicari solusinya. Setidak-tidaknya ada tujuh aspek yang perlu diperhatikan untuk membangun masyarakat yang kuat, bermartabat melalui sektor pendidikan, yaitu : (1) *Rationality*, (2) *Sense for development*, (3) *Sense for productivity*; (4) *Sense for improved institution and attitudes*, (5) *Sense for national consolidation*, (6) *Political democracy*, and (7) *Democracy at the grassroots* (dalam Suyanto, 2000)

Sungguh merupakan suatu keadaan yang sangat ironis apabila bangsa Indonesia yang dikenal sebagai masyarakat yang sosialis religius ini ternyata merupakan bangsa yang menempati ranking teratas di Asia dan ranking atas di dunia dalam bidang Korupsi. Mengapa hal ini dapat terjadi ? " *Fa aina Allah* " ? apakah para birokras kita tidak memiliki landasan pijak yang mengakar pada sendi keimanan dan moralitas

bangsa dalam hal bersikap, bertindak, dan berperilaku? *Wallahu a'lam*. Semuanya sangat tergantung pada diri kita, bangsa Indonesia secara bersama-sama dan keseluruhan. Dalam tulisan ini akan dibahas selintas mengenai fenomena perilaku sebagian birokrat kita yang dapat dikategorikan korup, yang merupakan mal administrasi yang sangat merugikan negara.

Pentingnya Kesadaran Moral

Manusia oleh Tuhan diberikan tiga potensi, yaitu akal, budi, dan nafsu (Joko Widodo : 000). Dengan akal manusia menjadi dapat berfikir, dengan budi manusia kemudian dapat merasakan, dengan nafsu manusia menjadi berkeinginan yang pada akhirnya manusia itu dapat tumbuh dan berkembang. Dengan ketiga kekuatan tersebut manusia dapat menilai dan nilai mengenai hasil karyanya, tindakannya bahkan perilakunya. Di dalam menilai ini manusia menggunakan berbagai macam ukuran penilaian. Sebagai contoh : terhadap hal-hal yang bersifat seni dan keindahan manusia menggunakan ukuran penilaian estetika. Terhadap keadaan kesehatan seseorang, menggunakan ukuran penilaian medis, dan penilaian terhadap nilai baik dan buruk orang

menggunakan ukuran penilaian secara etika.

Di dalam melakukan penilaian dan tindakan ini manusia diberikan petunjuk atau penerangan oleh hati nurani atau kata hati mereka. Oleh karena itu penilaian seseorang itu bisa saja salah, kalau petunjuk yang diberikan oleh hati nurani itu salah. Hati nurani akan salah kalau nilai-nilai yang mengitarinya berada pada kondisi dan situasi yang buruk. Jadi sebenarnya dalam diri manusia itu sudah ada alat yang mampu mendeteksi perbuatannya sendiri. Kesadaran akan perbuatan baik dan buruk itu disebut dengan kesadaran moral atau kesadaran etis.

Kesadaran moral yang sudah timbul dan berkembang ini disebut dengan kata hati, yang oleh Frans Magnis Suseno (1988) disebut dengan suara hati atau "*Conscientia*" (latin), "*Conscience*" (Inggris) dan "*Suneidesis*" (Yunani) (dalam Joko Widodo, 2000, Wahyudi Kumorotomo : 1992, K. Berten : 1994, Robert C. Solomon : 1987).

Apabila seseorang mempunyai kekuatan moral, kebenaran suara hati maka orang akan takut berbuat jahat atau sesuatu yang tidak baik. Sebab dengan berbuat salah, terasa hatinya menjadi gelisah, tidak tenang dan merasa salah.

Maka di dalam perasaannya akan selalu dikejar ketakutan. Sebaliknya kalau orang berbuat baik, maka hatinya akan damai, tenang, tenteram, tidak ada sesuatu yang menghantui dirinya.

Cara kerja suara hati itu dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu : (1) pengetahuan umum bahwa didalam hidup ini ada sesuatu yang dikatakan baik dan ada sesuatu yang dikatakan buruk. Pertimbangan cara kerja seperti ini dikatakan sebagai kesadaran moral yang mempunyai bobot pertimbangan cukup tinggi dan mampu menuntun seseorang, (2) pertimbangan etis bahwa setiap orang itu perlu bertindak secara etis, yaitu ada penerangan mengenai tindakan konkrit bahwa tindakan itu baik dan tindakan itu buruk yang muncul dari hati nuraninya sendiri. (3) Sudah ada tindakan (pilihan) yang memvonis bahwa tindakan itu baik dan tindakan itu buruk (dalam Joko Widodo, 2000).

Jadi kata hati itu dapat juga disebut sebagai "*Index*" atau petunjuk karena ia memberi petunjuk tentang baik buruknya suatu tindakan yang mungkin akan dilakukan oleh seseorang. Kecuali itu juga dikatakan sebagai "*Iudex*" atau hakim karena sudah ada tindakan, dimana kata hati itu menentukan baik-buruknya tindakan itu. Bahkan kata hati itu seka-

ligus dapat dikatakan sebagai "*Vindex*" atau penghukum karena jika tindakan itu buruk maka dikatakan secara tegas bahwa buruklah tindakan itu. Jadi kesadaran moral merupakan instrumen yang sangat penting bagi kehidupan manusia, sebab "*Prevalensi*" atau munculnya tindakan seseorang itu sangat dipengaruhi oleh pengetahuan baik dan buruk (kesadaran moral), ketajaman hati, hati nurani di dalam memberi petunjuk, dan situasi yang melingkupi orang tersebut.

Pentingnya Etika Dalam Administrasi Negara

Antara etika dengan Administrasi negara mempunyai dunia yang berbeda, karena etika merupakan dunia filsafat, nilai dan moral yang sifatnya abstrak dan terkait dengan persoalan baik dan buruk, bukan benar dan salah. Sedangkan Administrasi Negara merupakan dunia : keputusan dan tindakan yang bersifat konkrit dan harus mewujudkan apa yang harus diinginkan. Administrasi Negara dalam pelaksanaannya selalu menempatkan pada arah kebaikan yang terkait dengan nilai-nilai. Oleh karena itu nilai merupakan jiwa, ruh dari Administrasi Negara. Mengingat akan hal tersebut, etika memiliki peranan yang begitu penting dan diperlukan di dalam Administrasi Negara.

Mengapa begitu ?. Karena etika dapat dijadikan sebagai pedoman dan sekaligus tentang apa yang harus dilakukan oleh Administrasi Negara dalam menjalankan kebijakan politiknya. Disamping itu etika dapat digunakan sebagai standar penilaian apakah perilaku Administrasi Negara dalam menjalankan kebijakan politik dapat dikatakan baik atau buruk.

Perilaku Birokrasi atau Administrasi Negara sangat bisa jadi akan mempengaruhi keadaan diri pribadinya sendiri, masyarakat yang dilayani, dan bahkan bisa juga masyarakat umum. Oleh karena itu agar perilaku birokrasi dapat mendapatkan kepercayaan umum dari publik, maka harus dapat menunjukkan sikap, tindakan dan perbuatan yang positif pada masyarakat khususnya masyarakat yang dilayaninya. Kalau kepercayaan masyarakat telah tumbuh, maka bagi para birokrasi akan lebih mudah di dalam mempengaruhi publik. Sebaliknya kalau segi kepercayaan ini sudah hilang, sulitlah rasanya bagi para birokrat untuk mempengaruhi masyarakat.

Sebab birokrasi memang bekerja atas dasar kepercayaan karena bekerja untuk negara, yang dalam hal ini berarti untuk rakyat. Oleh karena itu rakyat berharap kepada para birokrasi didalam menjalankan tugas-tugasnya yang menggunakan

dana publik itu supaya tetap berdasarkan diri pada nilai-nilai yang selaras dengan kedudukannya. Dengan demikian rakyat merasa puas mendapat layanan publik yang *accountable* dan dapat dipertanggungjawabkan. Hanya dengan jalan demikian itulah birokrasi di dalam menjalankan tugasnya akan mendapat kepercayaan dari masyarakat. Kalau landasan kepercayaan itu telah hilang, maka hilang sudahlah semua nilai yang dapat dipergunakan untuk membangun kepercayaan kepada masyarakat.

Jadi etika memang benar-benar diperlukan di dalam praktik Administrasi Negara, karena dengan adanya etika, maka dapat dipergunakan sebagai pedoman atau referensi di dalam melaksanakan Administrasi negara. Bahkan tidak hanya itu saja, etika dapat dipergunakan sebagai standar untuk menilai apakah sifat perilaku dan tindakan dari administrasi negara itu baik atau buruk. Dengan adanya standar yang jelas maka publik akan mampu memberikan penilaian pada pelaku Administrasi Negara (Birokrat) itu secara terbuka dan bebas, terpuji atau tercela.

Mal Adminstrasi di Indonesia

Sebelum membahas tentang mal-administrasi di Indonesia, ada

baiknya kalau terlebih dahulu menjelaskan mengenai apa sebenarnya yang disebut dengan mal-administrasi itu ? Pada dasarnya mal-administrasi itu merupakan suatu praktik yang menyimpang dari etika administrasi atau suatu praktik administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi (Joko Widodo, 2000). Jadi kalau diistilahkan sebagaimana dalam dunia kedokteran, mal administrasi itu merupakan mal-praktek yang dilakukan oleh seorang dokter. Ada penyimpangan di dalam menangani suatu kasus terhadap seorang pasien. Penyimpangan ini merupakan kekeliruan atau kesalahan profesi yang dilakukan oleh seseorang yang menjalankan tugasnya dalam profesi tersebut. Dalam kehidupan masyarakat tindak penyimpangan-penyimpangan tersebut begitu banyak dan kompleks.

Mal-praktek dalam bidang administrasi telah banyak dilakukan oleh pejabat publik dan pada era Orde Baru banyak kasus permasalahan ini nyaris tidak terungkap karena adanya sistem politik pemerintah yang otoriter dan sangat tertutup. Tindak penyimpangan ini dilakukan oleh birokrat pemerintah secara rapih dan sistematis sehingga tidak banyak yang bisa diungkap. Baru kemudian pada era reformasi,

permasalahan-permasalahan yang menyangkut mal administrasi ini bisa diungkap, meskipun tidak ada penyelesaian yang jelas bagaimana tindak lanjutnya.

Nampaknya kondisi mal-administrasi di Indonesia sudah cukup parah, mengingat apa yang dinamakan korupsi, kolusi, nepotisme atau KKN telah begitu mengakar dalam tubuh birokrasi. Bahkan untuk kawasan Asia, Indonesia merupakan negara yang paling korup melebihi negara-negara Asia lainnya. Adapun beberapa mal-administrasi yang diungkap antara lain :

1. Kasus penggunaan dana jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek)
2. Kasus Bank Bali
3. Kasus Jaring Pengaman Sosial (JPS)
4. Kasus Korupsi di PLN
5. Kasus SPJ Anggota Dewan Daerah Tingkat I Jawa Timur (Joko Widodo, 2000).

Sedangkan Kasus-kasus tersebut merupakan mal-administrasi dalam tubuh birokrasi yang pada dasarnya merupakan penggunaan uang rakyat yang tidak digunakan sebagaimana mestinya. Dalam kasus seperti ini pihak yang paling dirugikan adalah rakyat, karena hakikatnya uang yang disalahgunakan

itu uang rakyat. Apabila hal ini terus berjalan tanpa kendali, maka kepercayaan masyarakat terhadap para birokrasi pemerintah akan hilang. Kalau kepercayaan masyarakat hilang maka kekuasaan birokrasi sudah tidak ada harganya lagi dimata masyarakat. Dan pada akhirnya terjadi upaya penggantian rejim secara tidak wajar. Bagaimana mungkin rakyat akan mempercayai para birokrat yang sudah tidak lagi amanah ? oleh sebab itu mal-administrasi harus segera ditanggulangi, dibersihkan dan ditertibkan. Untuk mengatasi hal ini diperlukan pemimpin yang mempunyai power kejujuran yang tinggi, dan kebersihan diri yang nyata. Dengan demikian *Clean Government* benar-benar dapat diciptakan dan ditegakkan namun kapan dan bagaimana, oleh siapa mengingat mal-administrasi di Indonesia sudah melebihi ambang batas.

Secara teoritik Muhajir Darwin mensitir pendapat Nigro dan Nigro (dalam Joko Widodo, 2000) menyebutkan adanya delapan bentuk dari mal-administrasi yaitu :

1. Ketidakjujuran (*dishonesty*)
Yaitu tindakan administrasi yang tidak jujur, misalnya mengambil uang atau barang milik publik untuk kepentingan sendiri, menerima

uang suap atau sogok dari langganan (*Client*), menarik pungutan liar (pungli). Semua bentuk ketidakjujuran tersebut dinamakan : korupsi. Jika dikembangkan lagi maka korupsi ini dapat berupa tindakan atau perbuatan : mencantumkan jumlah hari bertugas diluar lebih banyak dari yang senyatanya dalam SPJ, tanpa pergi menitipkan SPJ pada teman yang bertugas di luar, memalsu anggaran proyek, mengajukan proyek siluman, memalsu tanda tangan atau cap stempel kantor, mengisi presensi secara tidak benar, melaporkan fakta yng tidak benar, dan masih banyak lagi. Kasus-kasus tersebut banyak sekali terjadi didalam tubuh birokrasi publik di Indonesia, bahkan hal tersebut seakan-akan sudah menjadi aturan tidak tertulis yang sedikit demi sedikit sudah merasuk dalam benak warga masyarakat.

2. Perilaku yang buruk (*Unethical behaviour*)

Hal ini dapat terjadi misalnya dalam seleksi calon pegawai, seorang bos (pimpinan) yang menjadi atasan

pegawai yang meyeleksi pegawai mendapat titipan anaknya atau saudaranya, maka mau tidak mau si penyeleksi ini akan memperhatikan titipan tersebut. Calon yang dititipkan tersebut dinyatakan diterima walaupun keputusan yang diambil kurang obyektif. Tindakan bos tersebut memang masih ada dalam batas-batas yang diperkenankan, akan tetapi tindakan tersebut dapat digolongkan tidak etis. Memang tidak ada bukti tertulis titip, tidak ada unsur sogok atau suap, namun tindakan tersebut tetaplah tidak etis karena mengorbankan obyektifitas penilaian dalam seleksi pegawai. Praktik seperti ini bukan menjadi rahasia lagi di Indonesia, dan bahkan dilakukan hampir disemua lapisan dan lingkungan birokrasi yang manapun

3. Mengabaikan Hukum (*Disregard of the law*)

Sebagai suatu contoh yang paling banyak dialami dikalangan birokrasi publik adalah mengenai penggunaan kendaraan dinas. Menurut peraturan kendaraan dinas hanya dapat di-

gunakan oleh pejabat yang bersangkutan untuk urusan dinas. Akan tetapi dalam prakteknya, banyak kendaraan dinas yang digunakan oleh anggota keluarga, pejabat yang bersangkutan untuk keperluan di luar kedinasan.

4. *Favoritisme* di dalam menafsirkan hukum

Sebagai suatu contoh seorang pejabat disuatu lembaga tetap mengikuti hukum yang berlaku, akan tetapi hukum tersebut ditafsirkan untuk menguntungkan kelompok tertentu. Misalnya seorang Gubernur sebagai pembina politik diwilayahnya harus bersikap netral dalam pemilu. Akan tetapi sebagai kader partai dia harus terampil untuk memenangkan partainya. Praktik seperti ini banyak dilakukan di Indonesia terutama pada masa Orde Baru, sehingga walaupun berkali-kali pemilu tidak ada perubahan kepemimpinan di tingkat pusat.

5. Perlakuan yang tidak adil

Yaitu suatu tindakan atau perlakuan yang tidak adil yang dilakukan oleh seseorang pimpinan terhadap

pegawai yang menjadi bawahannya. Misalnya pimpinan di dalam memberikan penilaian terhadap bawahannya pilih kasih, menghambat bawahannya untuk kenaikan pangkat karena pegawai tersebut pandai sehingga merasa tersaingi. Praktik seperti ini juga terdapat di Indonesia walaupun sifatnya masih berupa oknum.

6. Inefisiensi Bruto (*Gross inefficiency*)

Yaitu suatu tindakan pemborosan yang dilakukan oleh seorang birokrasi di dalam menjalankan roda kegiatan instansinya. Misalnya Pertamina masa Ibnu Sutowo lembaga tersebut dikelola secara tidak efisien dan banyak pemborosan. Dengan demikian pemerintah banyak dirugikan

7. Menutup-nutupi kesalahan

Misalnya ada seorang pimpinan atau pegawai negeri yang menutup-nutupi kesalahannya sendiri atau kesalahannya bawahannya (lihat kasus Waduk Nipah) mereka menolak untuk diperiksa, dikontrol, dsb.

8. Gagal menunjukkan inisiatif

Yaitu sebagai pimpinan atau pegawai gagal di dalam membuat keputusan yang positif, misalnya setelah dikeluarkannya Pakto deregulasi Oktober 1993 beberapa pejabat di tingkat II tidak berani mengambil inisiatif didalam masalah perijinan. Para pimpinan cenderung menunggu turunnya Juklak atau Juknis dari instansi induknya.

Demikian beberapa kasus mengenai mal-administrasi yang ada di Indonesia, yang dilakukan oleh birokrasi publik. Tentunya masih banyak lagi kasus yang dapat diungkap, namun dalam tulisan ini hanya beberapa saja yang diangkat untuk mewakili bukti adanya mal-administrasi.

Beberapa Faktor Penyebab Timbulnya Mal-Administrasi

Mal-administrasi pada dasarnya merupakan suatu tindakan yang menyimpang dari nilai etika (joko widodo, 2000). Dalam hal ini secara psiko-sosiologis suatu tindakan menyimpang tersebut terjadi karena bertemunya faktor "niat", "kemauan" dan "kesempatan". Jika tidak ada niat, ada kemauan untuk melakukan mal-administrasi namun kesempatan

tidak ada maka tindakan mal administrasi tidak akan terjadi. Demikian pula sebaliknya, meskipun ada kesempatan namun karena tidak ada niat dan kemauan untuk melakukan mal-administrasi, maka perbuatan mal-administrasi tidak akan terjadi.

Berangkat dari konsep sebagaimana di atas maka dapatlah ditemukan adanya dua faktor yang menjadi sebab timbulnya mal-administrasi. Pertama, faktor internal yaitu faktor pribadi dari orang yang melakukan mal-administrasi tersebut. Kedua, faktor eksternal, yaitu faktor yang ada diluar diri pribadi orang yang melakukan mal administrasi, faktor eksternal ini misalnya : karena lemahnya peraturan perundang-undangan yang berlaku, lemahnya pelaksanaan pengawasan, dan lingkungan kerja yang memungkinkan terbukanya kesempatan untuk melakukan tindakan mal administrasi.

Penutup

Demikianlah telaah kritis mengenai mal-administrasi di Indonesia, dimana etika administrasi negara perlu dijadikan sebagai pedoman, referensi dan standar penilaian terhadap sikap, tindakan dan perilaku administrasi negara di dalam menjalankan tugas-tugasnya. Dengan pedoman tersebut maka masyarakat

dapat menilai apakah perilaku administrasi negara tersebut baik atau buruk. Dalam hal ini mal administrasi dapat terjadi atau tidak banyak ditentukan oleh niat dan kesempatan yang ada.

Daftar Pustaka

- Bertens, K. (1994). *Etika*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama
- Frans Magnis Suseno. (1988). *Etika Dasar : Masalah-masalah Pokok Filsafat Moral*. Yogyakarta : Kanisius.
- Robert C. Solomon. (1984). *Etika* (terjemahan Andre Karo-karo) Jakarta : Erlangga
- Wahyudi Kumorotomo. (1992). *Etika Administrasi negara*. Jakarta : Rajawali Pers.

Biodata Penulis

Djihad Hisyam, adalah staf pengajar pada Program Studi Pendidikan Administrasi Perkantoran Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Yogyakarta. Lulus PPs Universitas Negeri Yogyakarta pada tahun 1999.